

Zum Verhältnis der Unionsbürgerschaft zu den Staatangehörigkeiten in der Europäischen Union

Citation for published version (APA):

de Groot, G. R. (2002). Zum Verhältnis der Unionsbürgerschaft zu den Staatangehörigkeiten in der Europäischen Union. In Peter Christian Müller-Graf (Ed.), *Europäisches Integrationsrecht in Querschnitt* (pp. 67-86). Baden-Baden: Nomos.

Document status and date:

Published: 01/01/2002

Document Version:

Publisher's PDF, also known as Version of record

Please check the document version of this publication:

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

www.umlib.nl/taverne-license

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

repository@maastrichtuniversity.nl

providing details and we will investigate your claim.

Download date: 04 Dec. 2019

ZUM VERHÄLTNIS DER UNIONSBÜRGERSCHAFT ZU DEN STAATSANGEHÖRIGKEITEN IN DER EUROPÄISCHEN UNION

Prof. Dr. Gerard-René DE GROOT

Seit der Änderung des EG-Vertrages durch den Vertrag von Maastricht 1992 enthält der EG-Vertrag eine Bestimmung über die Unionsbürgerschaft. Diese Bestimmung möchte ich zunächst kurz skizzieren: Gemäß Artikel 17 EGV¹ wird eine Unionsbürgerschaft eingeführt. Unionsbürger ist, wer die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates besitzt. Seit Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages wurde darüberhinaus bestimmt, daß die Unionsbürgerschaft die nationale Staatsbürgerschaft ergänzt, diese aber nicht ersetzt.

Im Zusammenhang mit Artikel 17 EGV können sehr viele Fragen erörtert werden. Ich möchte mich jedoch darauf beschränken, nur einige davon aufzunehmen und mich auf diese zu konzentrieren.

In einem kurzen ersten Kapitel werden Fragen bezüglich der Terminologie des Artikel 17 EGV unter Einbeziehung der unterschiedlichen mitgliedstaatlichen Fassungen des EG-Vertrages erörtert. Im Anschluß daran wird in einem zweiten Punkt untersucht werden, ob sich, gemäß dem Wortlaut des Artikel 17 EGV, aus der Staatsangehörigkeit zu einem Mitgliedstaat automatisch auch die Unionsbürgerschaft ableiten läßt. Aus der Fragestellung wird bereits deutlich, daß dies wohl nicht immer der Fall ist. In einem dritten Kapitel wird dann die Frage behandelt, ob, und wenn ja, inwiefern das Europarecht das Staatsangehörigkeitsrecht der Mitgliedstaaten beeinflußt. Schließlich werden unter Viertens mögliche zukünftige Entwicklungen aufgezeigt.

I. Artikel 17 EGV in terminologischer Sicht

Beim Lesen des deutschen Textes des Artikel 17 EGV fällt auf, daß zwei Begriffe benutzt werden, nämlich die Staatsangehörigkeit und die Unionsbürgerschaft: die Staatsangehörigkeit vermittelt die Unionsbürgerschaft. Durch die unterschiedliche Terminologie, die Staatsangehörigkeit einerseits und die Bürgerschaft andererseits, wird im deutschen Text deutlich, daß es sich um zwei unterschiedliche Kategorien handelt. Betrachtet man andere sprachliche Fassungen des Artikel 17 EGV, stellt man häufig fest, daß ebenfalls zwei unterschiedliche Begriffe benutzt werden. Im englischen Vertragstext ist von *nationality* und *citizenship* die Rede. Im Französischen werden *nationalité* und *citoyenneté* unterschieden². In der niederländischen Fassung des Artikel 17 EGV liest man

¹ Die Numerierung aller genannten Vorschriften des EG-Vertrages entspricht dem Stand der Fassung des EG-Vertrages nach dem Vertrag von Amsterdam.

² Siehe über die Beziehung dieser beiden französischen Begriffe im Laufe der Geschichte: *Benoît Guiguet*, *Citoyenneté et nationalité: Limites de la rupture d'un lien*, Dissertation European University Institute, Florence 1997; ebenfalls: *Benoît Guiguet*, *Citizenship and nationality: tracing the French roots of the distinction*, in: Massimo La Torre, *European citizenship, An institutional challenge*, Kluwer Law International, 's

nationaliteit und *burgerschap*, auf Griechisch *hypekooteta* und *ithageneia*, auf Portugiesisch *nacionalidade* und *ciudadania*, und auf Spanisch *nacionalidad* und *ciudadania*.

Andererseits gibt es mitgliedstaatliche Fassungen des EG-Vertrages, in denen ähnliche oder sogar identische Begriffe zu finden sind. So spricht die dänische Fassung von *statsborgerskab* und von *unionsborgerskab*. In der Ähnlichkeit dieser Begriffe und der zweimaligen Verwendung des Elementes *borgerskab* liegt möglicherweise einer der Gründe dafür verborgen, daß man in Dänemark gegenüber der Einführung der Unionsbürgerschaft besonders skeptisch war. Dänemark hat im übrigen eine spezielle Erklärung abgegeben, worin betont wurde, daß die Unionsbürgerschaft nicht das dänische Staatsangehörigkeitsrecht beeinflusst³. Auch im finnischen und schwedischen Vertragstext hat man für die Unionsbürgerschaft und für die Staatsbürgerschaft den gleichen Begriff verwendet (siehe Finnisch: *kansalainen* und *kansalaisuus*, beziehungsweise Schwedisch: *medborgare* i en *medlemsstat* und *unionsmedborgare*). Ebenso in Italien: die *cittadinanza* eines Mitgliedstaates vermittelt die *cittadinanza dell'Unione*.

Bereits im deutschen Sprachraum ist übrigens schon eine terminologische Glosse notwendig. In Österreich wird die Staatsangehörigkeit als Staatsbürgerschaft⁴ bezeichnet. Die Staatsbürgerschaft Österreichs vermittelt also die europäische Bürgerschaft. So gesehen sind die Staatsbürgerschaft eines Mitgliedstaats und die europäische Bürgerschaft terminologisch schon nicht mehr eindeutig unterschiedliche Begriffe.

In diesem Zusammenhang ist auch betonenswert, daß man in einigen Sprachen ein Wort verwendet wird, das etymologisch mit dem deutschen Begriff Nationalität zusammen hängt: *nationality*, *nationalité*, *nationaliteit*, *nacionalidad* und *nacionalidade*. Es ist dabei aber zu beachten, daß in der deutschen Sprache der Begriff Nationalität eine ethnische Dimension hat, während in vielen anderen Sprachen dafür ein anderes Wort, nämlich *ethnicity*, *ethnicité*, *etniciteit* steht⁵. Die Wörter „nationality“ u.s.w. bezeichnen deshalb anders als in der deutschen Sprache immer die formelle Beziehung zwischen einer Person und einem Staat.

II. Ist jeder Staatangehörige eines Mitgliedstaates zugleich Unionsbürger?

Artikel 17 EGV determiniert, daß jeder Staatsangehörige eines Mitgliedstaates die Unionsbürgerschaft besitzt. Die Feststellung der Untersuchungswürdigkeit dieser Aussage beinhaltet bereits die Vermutung, daß ein solches nicht immer zutrifft.

Gravenhage etc. 1998, 95-111.

³ Vgl. Amtsblatt EG 1992 C 348/1. Dazu: D.Curtin/Van Ooik, Denmark and the Edinburgh summit: Maastricht without tears, A legal analysis, in: David O'Keeffe/Patrick M. Twomey (ed.), Legal issues of the Maastricht Treaty, London 1994, 349-365.

⁴ Siehe Staatsbürgerschaftsgesetz vom 15. Juli 1965, BGBl. 1965, 68. Stück vom 11. August 1965, S. 1171, Nr. 250.

⁵ Vgl. Gerard-René de Groot, The European convention on nationality: a step towards a *ius commune* in the field of nationality law, Maastricht Journal of European and Comparative Law 2000, S. 123, 124 über die in Osteuropa üblichen Wörter für die ethnische Zugehörigkeit von Personen.

1. Großbritannien

Als Beispiel dafür möchte ich zunächst Großbritannien anführen. Bereits als Großbritannien über den Beitritt zu den Europäischen Gemeinschaften im Jahre 1972 verhandelte, hat Großbritannien eine einseitige Erklärung formuliert, in der festgelegt wurde, wer im Sinne des Gemeinschaftsrechts britischer Bürger ist⁶. In den Jahren 1981 / 1982 wurde diese Erklärung von einer neuen Erklärung ersetzt, da eine solche durch die Änderung des britischen Staatsangehörigkeitsrechts durch den am 1. Januar 1983 in Kraft getretenen British Nationality Act notwendig wurde⁷.

Seitdem lautet die Definition⁸:

„As to the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, the terms *nationals, nationals of Member States* or *nationals of Member States and overseas countries and territories* wherever used in the Treaty establishing the European Economic Community, the Treaty establishing the European Atomic Energy Community or the Treaty establishing the European Coal and Steel Community or in any of the Community acts deriving from those Treaties, are to be understood to refer to:

British citizens;

Persons who are British subjects by virtue of Part IV of the British Nationality Act 1981 and who have the right of abode in the United Kingdom and are therefore exempt from United Kingdom immigration control;

British Dependent Territories citizens who have acquired their citizenship from a connection with Gibraltar.“

Die erst erwähnte Kategorie umfaßt *British Citizens*, d.h. „britische Bürger“. Das britische Staatsangehörigkeitsrecht unterscheidet mehrere Kategorien von Bürgern. Der Status des *British Citizen* ist die „höchste“ Kategorie. Dieser Status verleiht zahlreiche Rechte, beispielsweise auch das uneingeschränkte Recht, auf den britischen Inseln zu leben. Dagegen ist eine Einreise für andere britische Staatsangehörige, die zwar einen britischen Paß haben, aber nicht zu dieser Kategorie gehören, nur mit einem Visum möglich. Die Mehrheit der Bewohner Hongkongs hätte sich beispielsweise gerne in London niedergelassen, als Hongkong an China zurückfiel. Den meisten wurde dieses jedoch verwehrt, da sie nur eine britische Staatsangehörigkeit hatten, die dazu legitimierte, in Hongkong zu leben. Diese Regelungslage hat zur Folge, daß sich beispielsweise deutsche

⁶ Siehe Amtsblatt (EG) 1972 L 73/196; BGBl. II, 1410; dazu *Andrew C. Evans*, Nationality law and the free movement of persons in the EEC, with special reference to the British Nationality Act 1981, *Yearbook of European Law* 1982, 174-189; *Andrew C. Evans*, European citizenship: a novel concept in EEC law, *American Journal of Comparative Law* 1984, 679-715; *Peter Oliver*, Non-community nationals and the Treaty of Rome, *Yearbook of European Law* 1985, 60; *Richard Plender*, An incipient form of European citizenship, in: *Jacobs (ed.)*, *European law and the individual*, Amsterdam/New York/Oxford, 42-45. Vgl. auch Command Paper 9062. Siehe ebenfalls *Hans Ulrich Jessurun d'Oliveira*, Nationality and the European Union after Amsterdam, in: *David O'Keefe/Patrick Twomey (ed.)*, *Legal issues of the Amsterdam Treaty*, Oxford-Portland Oregon 1999, 400, 401.

⁷ British Nationality Act 1981; vgl. dazu *Gerard-René de Groot*, Staatsangehörigkeitsrecht im Wandel, Köln 1989, S. 103.

⁸ Amtsblatt (EG) 1983, C 23, S. 1.

Staatsangehörige leichter in London niederlassen können als bestimmte britische Staatsangehörige, die zwar einen britischen Paß besitzen, aber nicht *British Citizen* sind. Der Status *British Citizen* verleiht grundsätzlich auch die Unionsbürgerschaft. Darauf wird aber an späterer Stelle noch genauer eingegangen.

Die zweite, in der britischen einseitigen Erklärung erwähnte Kategorie umfaßt sogenannte *British Subjects* („britische Untertanen“) aufgrund des Abschnitt IV des British Nationality Act 1981. Dabei handelt es sich grundsätzlich um eine relativ „niedrige“ Kategorie britischer Staatsangehöriger; wenn diese *British Subjects* für das Vereinte Königreich aber ein Aufenthaltsrecht besitzen und somit von der Einwanderungskontrolle des Vereinten Königreichs befreit sind, haben sie auch den Status des Unionsbürgers.

Die dritte Kategorie sind jene Bürger der *British Dependent Territories (British Dependent Territories Citizens)*, die ihre Staatsbürgerschaft aufgrund einer Verbindung mit Gibraltar erworben haben. Das bedeutet, daß die britischen Einwohner Gibaltars, die nicht *British Citizen* sind, sondern lediglich *British Dependent Territories Citizens* doch auch Unionsbürger sind.

Die Regelung wird aber dadurch noch komplizierter, daß es innerhalb der Kategorie *British Citizen* Personen gibt, die nicht die Freizügigkeitsrechte des EG-Vertrages genießen. Von dieser Ausnahme betroffen sind die Bewohner der Kanalinsel und die der Isle of Man. Dieser Ausschluß basiert nicht auf der oben erwähnten einseitigen Erklärung, sondern ist in dem Beitrittsabkommen Großbritanniens zu den europäischen Gemeinschaften enthalten. So ist in Artikel 2 des dritten Protokolls zum Beitrittsabkommen Großbritanniens von 1972 ausdrücklich geregelt, „...that they shall not benefit from community provisions relating to the free movement of persons and services....“. Artikel 6 lit. b des dritten Protokolls definiert *Channel Islanders* oder *Manxmen* (Einwohner der Isle of Man) als diejenigen Personen, die *British Citizens* sind „by virtue of having been born, adopted, naturalized or registered in one of the islands or by virtue of one of their parents or grandparents having been born, adopted, naturalized or registered in one of their islands“. Allerdings ist zu beachten, daß die Kanalinselnbewohner und die der Isle of Man nicht völlig aus der Position eines „national of a memberstate for community purposes“ verdrängt werden, wie es beispielsweise bei den dänischen Staatsangehörigen auf den Färöer Islands der Fall ist. Wenn ein *Channel Islander* oder ein *Manxman* in das Vereinigte Königreich umzieht, geht der Sonderstatus verloren, „if he has at any time been resident in the United Kingdom for five years“. Das heißt, daß ein *Channel Islander* oder ein *Manxman* zum zu Freizügigkeit berechtigten Unionsbürger „erstarkt“, wenn er fünf Jahre im Vereinigten Königreich gelebt hat. Was geschieht, wenn sich ein *Channel Islander* oder ein *Manxman* fünf Jahre in Irland niederläßt oder fünf Jahre in Paris lebt, ist eine bisher in der Praxis noch unbeantwortete, aber interessante Frage.

Daß das Ausschließen von Staatsangehörigen von der Anwendung des EG-Rechts möglich ist, geht nicht aus dem Text des EG-Vertrages, aber aus einer Zusatzklärung zum Maastrichter Abkommen hervor. In der Zusatzklärung zum Vertrag von Maastricht über

die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates⁹ wird gesagt, daß „die Konferenz erklärt, daß bei Bezugnahmen des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft auf die Staatsangehörigkeit der Mitgliedstaaten, die Frage, welchem Mitgliedstaat eine Person angehört, allein durch Bezug auf das innerstaatliche Recht des betreffenden Mitgliedstaates geregelt wird“. In dieser Zusatzerklärung ist weiter zu lesen: „Die Mitgliedstaaten können zur Unterrichtung in einer Erklärung gegenüber dem Vorsitz angeben, wer für die Zwecke der Gemeinschaft als ihr Staatsangehöriger anzusehen ist und ihre Erklärung erforderlichenfalls ändern“. Das Europarecht regelt also, daß die Festlegung der Reichweite des Begriffes des Staatsangehörigen der Kompetenz der Mitgliedstaaten unterfällt.

Der EuGH behandelt genau diese Frage der europarechtlichen Zulässigkeit des Ausschlusses von Staatsangehörigen von der Anwendung von EG-Recht in seiner Vorabentscheidung vom 20. Februar 2001¹⁰. Frau Manjit Kaur, asiatischer Herkunft, wurde, basierend auf dem British Nationality Act von 1948, im Jahre 1949 als Bürgerin des Vereinten Königreiches und der Kolonien in Kenia geboren. Durch den British Nationality Act von 1981 wurde ihr Status geändert, und sie wurde zu einer *British Overseas Citizen*. Da Frau Kaur darüberhinaus auch nicht zu denjenigen Bürgern des Vereinigten Königreiches und der Kolonien zählte, die aufgrund des Einwanderungsgesetzes aus dem Jahre 1971 ein Aufenthaltsrecht im Vereinigten Königreich hatten, war ihr die Möglichkeit verwehrt, sich im Vereinten Königreich niederzulassen und in andere Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft zu reisen. Frau Kaur erhob daraufhin Klage unter anderem mit der Begründung, daß die Rechtslage des Vereinten Königreiches geltendes Gemeinschaftsrecht verletze. Der Europäische Gerichtshof hat jedoch entschieden, daß eine solche Verletzung nicht gegeben sei und daß insbesondere die einseitige Erklärung des Vereinigten Königreiches nicht gegen geltendes Gemeinschaftsrecht verstosse. In der Urteilsbegründung heißt es wie folgt:

„Die der Schlußakte (bezüglich des Beitritts des Vereinigten Königreiches; dG) beigefügte Erklärung sollte, obgleich einseitig abgegeben, eine Frage klären, die für die anderen Vertragsparteien besonders wichtig war, nämlich die Abgrenzung des persönlichen Geltungsbereichs der gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften, die Gegenstand des Beitrittsvertrages waren. Denn darin wurden die Staatsangehörigen des Vereinigten Königreiches bestimmt, denen diese Vorschriften, insbesondere diejenigen über die Freizügigkeit, zugute kommen würden. Die anderen Vertragsparteien hatten von ihrem Inhalt umfassende Kenntnis; die Beitrittsbedingungen wurden auf dieser Grundlage festgelegt“.

Daraus hat der EuGH gefolgert, daß „die Erklärung von 1972 als eine sich auf den Vertrag beziehende Urkunde zu dessen Auslegung und insbesondere zur Bestimmung von dessen persönlichem Geltungsbereich heranzuziehen ist“.

Dann zieht der EuGH den entscheidenden Schluß und führt aus, daß „.... die Abgabe dieser Erklärung nicht zur Folge (hatte), daß einer Person, die nicht der Definition einer Staatsangehörigen des Vereinigten Königreiches entsprach, Rechte entzogen worden

⁹ Amtsblatt (EG) 1992, C 191, S. 98.

¹⁰ EuGH, C 192/99.

wären, die ihr nach dem Gemeinschaftsrecht zustanden; vielmehr sind ihr solche Rechte niemals erwachsen“.

Schließlich wird bezüglich der Erklärung von 1981 / 1982 festgestellt, daß diese eine Anpassung der Erklärung von 1972 darstellt, die die Situation der Klägerin im Hinblick auf das Gemeinschaftsrecht nicht veränderte und im Übrigen von den anderen Mitgliedsstaaten nicht beanstandet wurde. Frau Kaur ist also nie *British Citizen for community purposes* gewesen.

2. Deutschland

Außer Großbritannien hatte als weiterer Mitgliedstaat lediglich die Bundesrepublik Deutschland eine Erklärung zur Definition eines Staatsangehörigen bei der Anwendung des Gemeinschaftsrechts abgegeben. Die deutsche Erklärung entfaltete jedoch keine einschränkende, sondern eine erweiternde Wirkung. Die Bundesrepublik Deutschland erklärte bereits im Jahre 1957, daß nicht nur Deutsche im Sinne des Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetzes (RuStAG) als Deutsche im Sinne des EWG-Vertrags anzusehen seien (was auch schon die Bürger der damaligen Deutschen Demokratischen Republik mit umfasste; sogenannte Einheitlichkeit deutscher Staatsangehörigkeit, welche vom Bundesverfassungsgericht noch im Jahre 1987 bestätigt wurde¹¹), sondern auch alle diejenigen, die Deutsche im Sinne des Art. 116 Grundgesetz sind¹². Dies führte im übrigen dazu, daß nach dem Fall der Berliner Mauer sämtliche Bürger der damals offiziell noch bestehenden DDR die Freizügigkeitsrechte im ganzen Gemeinschaftsgebiet genießen konnten. Meiner Ansicht lag darin einer der Gründe, die dazu geführt haben, daß die anderen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union sehr schnell und rasch für eine Wiedervereinigung Deutschlands waren¹³.

Die Erklärung über „Art. 116 - Deutsche“ ist ab 1. Januar 2000 praktisch gegenstandslos geworden, da § 7 des deutschen Staatsangehörigkeitsgesetzes (StAG)¹⁴ nunmehr vorsieht, daß ein Deutscher im Sinne des Art. 116 Abs. 1 des Grundgesetzes, der nicht die deutsche Staatsangehörigkeit besitzt, mit der Ausstellung der Bescheinigung gemäß § 15 Abs. 1 oder 2 des Bundesvertriebenengesetzes die deutsche Staatsangehörigkeit erwirbt¹⁵.

¹¹ BVerfGE 77, 137.

¹² Siehe *Treaties establishing the European Communities*, Office for Official Publications of the European Communities 1978, S.573. Dazu *Albert Bleckmann*, German nationality within the meaning of the EEC Treaty, *Common Market Law Review* 1978, S. 435-446.

¹³ Vergleiche hierzu *Gerard-René de Groot*, *Afbreken Berlijnse muur: gevolgen voor EEG-landen*, Publiké Domein 1990, S. 2-6.

¹⁴ In der Fassung des Gesetzes vom 15. Juli 1999, BGBl. I, S. 1618.

¹⁵ Siehe weiter § 40a StAG über die Überleitung der Deutschen ohne deutsche Staatsangehörigkeit im Sinne des Art. 116 Abs. 1 Grundgesetz.

3. Dänemark

Als weiteres Beispiel einer komplizierten Beziehung zwischen der Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates und der Unionsbürgerschaft möchte ich Dänemark anführen. Dänemark ist ein interessantes Beispiel wegen der besonderen Situation, in der sich die dänischen Einwohner der Faröer Inseln befinden. In dem Beitrittsabkommen von Dänemark aus dem Jahre 1972 wurde erklärt, daß das Abkommen keine Anwendung für die Faröer Inseln findet, daß Dänemark jedoch bis Ende des Jahres 1975 die Möglichkeit hat, die Anwendbarkeit des Abkommen auch für diese Insel zu erklären. So ist in Artikel 4 des zweiten Protokolls zum Beitrittsabkommen Dänemarks geregelt, daß „*Danish nationals resident in the Faroe-islands shall be considered to be nationals of a Member State from the date on which the Danish government made a positive declaration on the applicability of the Treaty on the Faroe-islands*“.

Da eine solche Erklärung aber nie abgegeben wurde, muß gefolgert werden, daß die dänischen Einwohner der Faröer Inseln keine Freizügigkeitsrechte haben und auch nicht Unionsbürger sind. Eine solche Situation ist erstaunlich, da es in Dänemark nur eine Staatsangehörigkeit gibt und nicht mehrere Kategorien wie beispielsweise im Vereinten Königreich.

Einen weiteren Sonderfall stellt die Situation der dänischen Einwohner Grönlands dar. Grönland gehörte bis zum Jahre 1985 zum Territorium der Europäischen Union. Die dänischen Einwohner Grönlands waren folglich jedenfalls bis zum Austritt Grönlands aus der EG¹⁶ im Jahre 1985 dänische Staatsangehörige für Gemeinschaftszwecke. Was jedoch nach 1985 mit der „Unionsbürgerschaft“ dieser dänischen Einwohner Grönlands passierte, ist nicht geregelt. Deren Situation ist vergleichbar mit der von Staatsangehörigen eines Mitgliedstaates, die in einem sogenannten überseeischen Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates wohnhaft sind, das nicht Territorium der Union ist. Die Rechtslage der dänischen Bewohner Grönlands ähnelt deshalb der Rechtslage der niederländischen Bewohner der Niederländischen Antillen und Aruba oder der Rechtslage der französischen Bewohner der *territoires-outré-mer*, welche nachfolgend dargestellt werden sollen.

4. Frankreich

In Bezug auf die Rechtslage in Frankreich muß man genau unterscheiden zwischen Bewohnern der sogenannten *départements-outré-mer* und die *territoires-outré-mer*. Die *départements-outré-mer* („überseeische Departemente“) sind normale Teile Frankreichs, die auch Territorium der EU sind. Daher gibt es staatsangehörigkeitsrechtlich keine Probleme. Die französischen Bewohner der *départements-outré-mer* sind zweifelsohne Unionsbürger.

Anders dagegen ist die Situation für die *territoires-outré-mer*. *Territoires-outré-mer* sind überseeische Hoheitsgebiete. Da es aber in Frankreich nur eine Art der französischen Staatsangehörigkeit gibt, besitzen diese auch die französischen Bewohner der über-

¹⁶ Amtsblatt (EG) 1985, L 29, 1.

seischen Hoheitsgebiete. Diese Gebiete (wie beispielsweise Französisch Polynesien) gehören jedoch nicht zum Territorium der Europäischen Union, sind aber in Artikel 299 Abs. 3 EG-Vertrag erwähnt.

Fraglich ist deshalb, ob die französischen Einwohner der „Territoires outremer“ auch Träger der Freizügigkeitsrechte aus dem EG-Vertrag sind. Zu beachten ist dabei Artikel 186 EG-Vertrag bestimmt:

„Vorbehaltlich der Bestimmungen über die Volksgesundheit und die öffentliche Sicherheit und Ordnung wird die Freizügigkeit der Arbeitskräfte aus den Ländern und Hoheitsgebieten in den Mitgliedstaaten und der Arbeitskräfte aus den Mitgliedstaaten in den Ländern und Hoheitsgebieten durch später zu schließende Abkommen geregelt; diese bedürfen der einstimmigen Billigung aller Mitgliedstaaten.“

Da solche Abkommen jedoch nie geschlossen wurden, ist bei der Frage nach den Freizügigkeitsrechten der Bewohner der *territoires-outre-mer* wohl als wesentliches Indiz zu berücksichtigen, daß sie genau den gleichen Paß besitzen wie die in Frankreich lebenden französischen Staatsangehörigen. Frankreich kennt anders als Großbritannien lediglich eine einheitliche Staatsangehörigkeit. Es ist deshalb staatsangehörigkeitsrechtlich nicht möglich, die französischen Einwohner der „Territoires outremer“ von den Franzosen zu unterscheiden, die in Frankreich und in den „Departements outremer“ leben. Die Bewohner der *territoires-outre-mer* sind also *nationals of a member state* und können sich als Staatsangehörige eines Mitgliedstaates ausweisen. Es gibt jedoch auch renommierte Autoren, die diesbezüglich eine andere Meinung vertreten¹⁷.

5. Niederlande

Eine vergleichbare Situation besteht auch in den Niederlanden in Bezug auf Aruba und den Niederländischen Antillen. Diese sind überseeische Hoheitsgebiete der Niederlande, die nicht zum Territorium der Europäischen Union gehören. Es gibt jedoch nur eine einzige, nicht unterteilte niederländische Staatsangehörigkeit. Auch die niederländischen Staatsangehörigen der erwähnten karibischen Inseln besitzen diese und verfügen über den gleichen Pass wie europäische Niederländer. Wie die französischen Einwohner der französischen „Territoires outremer“ sind m.E. daher auch die niederländischen Einwohner der Niederländischen Antillen und Arubas Unionsbürger.

Es lohnt sich in diesem Zusammenhang, einen Blick auf die karibische Insel St. Maarten oder auf französisch St Martin zu werfen, deren eine Hälfte zu den Niederlanden und deren andere Hälfte zu Frankreich gehört. In der Mitte dieser Insel steht ein Schild mit der Aufschrift „Bienvenue à l'Union Européenne“, weil der französische Teil der Insel

¹⁷ Stephen Hall, Nationality, migration rights and citizenship of the Union, Dordrecht (Martinus Nijhoff Publishers) 1995, S. 27-30; T.C. Hartley, EEC Immigration Law, Oxford (North Holland Publishing Company) 1978, S. 77-80; K.J.M. Mortelmans und H.A.G. Temmink, Het vrije personenverkeer tussen de Nederlandse Antillen en Aruba en de Europese Gemeenschap, in: "Met het oog op Europa; De Europese Gemeenschap, De Nederlandse Antillen en Aruba", Justicia (November 1991) (Uitgave van de Stichting Tijdschrift voor Antilliaans Recht), Willenstad, S. 51-91, insbesondere S. 63, 64.

Unionsterritorium ist, der niederländische dagegen nicht. Es ist daher für Unionsbürger nur möglich, sich auf dem französischen Teil der Insel niederzulassen. Selbst Niederländer müssen Auflagen erfüllen, wenn sie sich auf dem niederländischen Teil von St. Maarten niederlassen wollen. Dennoch können wir feststellen, daß die Einwohner beider Teile der Insel Unionsbürger sind, wenngleich zuzugeben ist, daß dieser Status bei den Einwohnern der niederländischen Hälfte problematischer ist als bei denjenigen der französischen Hälfte.

Die niederländische Regierung hat in den vergangenen Jahren wiederholt diskutiert, ob man nicht für Bewohner der Niederländischen Antillen und Aruba eine Visumverpflichtung einführen sollte, insbesondere für Jugendliche, die in die Niederlande einreisen wollen¹⁸. Hintergrund dieser Erwägung war die relativ hohe Anzahl an Drogenabhängigen, insbesondere auf der Insel Curacao, die ihre niederländische Staatsangehörigkeit ausnutzen und häufig nach Amsterdam übersiedeln. Im niederländischen Kabinett wurde die Einführung einer solchen Visumspflicht wiederholt diskutiert. Man kam jedoch jedesmal zu dem Ergebnis, daß europarechtliche Bedenken diesem Vorhaben entgegenstehen könnten. Zwar gäbe die durch die Visumspflicht entstehende Inländerdiskriminierung keinen Anlaß zu europarechtlichen Zweifeln; berücksichtigt man aber, daß die Bewohner der niederländischen Antillen bei einer "Schließung" Amsterdams dank ihrer auf der niederländischen Staatsangehörigkeit basierenden Freizügigkeitsrechte bevorzugt auf andere europäische Großstädte außerhalb der Niederlanden zurückgreifen könnten, werden diese Bedenken deutlich. Die anderen europäischen Mitgliedstaaten könnten sich dann möglicherweise gegen die niederländische Visumspflicht mit der Behauptung wenden, daß eine solche Regelung eine Verletzung der Gemeinschaftstreue darstellt. Selbst wenn die Niederländer gleichzeitig mit der Einführung der Visumspflicht eine Erklärung gegenüber den anderen Mitgliedsstaaten abgeben würden, wonach die Antillianer und die Arubaner von der Freizügigkeit ausgeschlossen werden, würde sich die interessante Frage stellen, ob nicht trotz der Feststellungen des EuGH im Kaur-Urteil diese Erklärung als solche gegen geltendes Gemeinschaftsrecht verstößt. Eine andere, nur aus Sicht der niederländischen Verfassung zu beurteilende Frage wäre die nach einem Einwilligungserfordernis der Niederländischen Antillen oder Aruba im Falle der Einführung einer Visumspflicht für Jugendliche. In der Königreichsverfassung der Niederlande („Statuut voor het koninkrijk der Nederlanden“¹⁹) steht, daß die Staatsangehörigkeit eine Angelegenheit des ganzen Königreiches ist, so daß ein solches Zustimmungserfordernis wohl bestünde.

Schließlich möchte ich noch kurz die Situation der Molukker und ihr Verhältnis zu den Niederlanden und zu der Unionsbürgerschaft darstellen. Die Molukker, die ursprünglich von einer Inselgruppe in Indonesien kommen, besitzen teilweise die niederländische Staatsangehörigkeit nicht, werden aber aufgrund eines Sondergesetzes als Niederländer behandelt²⁰ und sind dazu berechtigt, einen niederländischen Paß zu haben. Diese Pässe

¹⁸ Siehe dazu detailliert *Gerard-Rene de Groot, Visumplicht Antillianen/Arubanen en het Europese burgerschap, Migrantenrecht 2000*, S. 51, 52.

¹⁹ Dies ist die Verfassung für das ganze Königreich der Niederlande, einschließlich der Niederländischen Antillen und Aruba. Diese Königreichsverfassung darf nicht verwechselt werden mit der Verfassung ("Grondwet") für das Königreich der Niederlande, die nur für den europäischen Teil des Königreiches gilt.

²⁰ Gesetz vom 9. September 1976, Stb. 468 "houdende regelen omtrent de positie van in Nederland wonende

verleihen zwar eigentlich nicht die niederländische Staatsangehörigkeit. Widerspruchlicherweise ist seit dem Jahre 1991²¹ auf der Seite drei dieser Pässe jedoch vermerkt, daß der Inhaber des jeweiligen Passes niederländischer Staatsangehöriger ist. Nur auf Antrag der betreffenden Person wird ein Vermerk gemacht, daß sie nicht niederländisch ist. Die Tatsache, daß die betreffenden Molukker keine Niederländer sind sondern „lediglich“ als solche behandelt werden, geht ausschliesslich aus einem Vermerk im Personenstandsregister des (letzten) Wohnsitzes in den Niederlanden und aus einem Register im niederländischen Justizministerium hervor. Ähnlich wie bei den Bewohnern der *territoires-outrre-mer* ist daher auch bei diesen Personen davon auszugehen, daß diese Molukker Unionsbürger sind, wenn sie sich mit einem niederländischen Pass, in dem der Besitz der niederländischen Staatsangehörigkeit erwähnt wird, als solche ausweisen können.

6. Spanien

Auch in Spanien treten hinsichtlich der Regelung der Staatsangehörigkeit und der Vermittlung der Unionsbürgerschaft Probleme auf, die aber im Vergleich zu den bisher dargestellten Mitgliedstaaten anderer Natur sind. Problematisch ist im Fall von Spanien die Position von spanischen Staatsangehörigen, die aufgrund bilateraler Abkommen über die doppelte Staatsangehörigkeit, die sogenannten *tratados de doble nacionalidad*, die Spanien mit 12 unterschiedlichen lateinamerikanischen Staaten abgeschlossen hat, eine doppelte Staatsangehörigkeit besitzen²². Hintergrund dieser Abkommen ist der Gedanke der *hispanidad*, der Betonung der gemeinsamen Kultur von Spanien und Spanisch-Amerika. In den *tratados de doble nacionalidad* ist im wesentlichen geregelt, daß ein Spanier bei Erwerb der Staatsangehörigkeit einer der lateinamerikanischen Vertragsstaaten durch Einbürgerung die spanische Staatsangehörigkeit nicht verliert. Die spanische Staatsangehörigkeit ruht dann jedoch und befindet sich im Zustand der *hibernacion*, einer Art von Winterschlaf. Die betreffende Person kann deshalb keine Rechte aufgrund seiner spanischer Staatsangehörigkeit ausüben und ist insbesondere nicht zum Führen eines spanischen Passes berechtigt. Die spanische Staatsangehörigkeit erstarkt und erwacht dann wieder, wenn sich die jeweilige Person wieder in Spanien niederläßt. In diesem Moment tritt die andere, lateinamerikanische Staatsangehörigkeit in den Zustand der *hibernacion* und beginnt zu ruhen. Entsprechendes gilt auch umgekehrt, wenn ein Bürger eines der betreffenden lateinamerikanischen Staaten durch Einbürgerung die spanische Staatsangehörigkeit erwirbt.

Die *tratados de doble nacionalidad* gab es bereits als Spanien die Verhandlungen zum Beitritt zu den Europäischen Gemeinschaften führte. Während dieser Verhandlungen äußerten die anderen Mitgliedsstaaten der Europäischen Gemeinschaften offen ihre Bedenken über diese Abkommen und diskutierten, ob eine Person mit „ruhender“

Molukkers, die niet het Nederlanderschap bezitten" (Wet betreffende de positie van Molukkers).

²¹ Gesetz vom 4. Dezember 1991, Stb. 672.

²² Argentinien, Bolivien, Chile, Costa Rica, Dominikanische Republik, Ecuador, Guatemala, Honduras, Kolumbien, Nicaragua, Paraguay and Peru; siehe weiter *Juan Aznar Sanchez*, *La doble nacionalidad* (doctrina, legislación, jurisprudencia), Madrid 1977.

spanischer Staatsangehörigkeit auch in den Genuß der Freizügigkeitsrechte aus dem EG-Vertrag komme. Ich folgere dies aus einem im Jahre 1981 erschienenen Aufsatz von Elisa Perez Vera²³. Perez Vera sagt zu den genannten Verträgen²⁴:

„es ... un aspecto del Derecho español de nacionalidad que parece despertar serias reservas en iertos juristas comunitarios qü abogarian por su modificacion.“

Frei übersetzt: Die Verträge werfen Bedenken bei den Juristen der Europäischen Gemeinschaft auf, die darauf dringen, daß die Verträge geändert werden. Frau Perez Vera vertritt, wie ich meine zurecht, die Ansicht, daß eine „ruhende“ spanische Staatsangehörigkeit überhaupt keine Rechte verleihen kann, die normalerweise an diese Staatsangehörigkeit geknüpft sind. Sowohl die spanische Staatsangehörigkeit und damit verbunden das Recht auf einen spanischen Paß als auch die mit der spanischen Staatsangehörigkeit verbundenen Freizügigkeitsrechte gelangen erst mit der Rückkehr nach Spanien wieder zur Entstehung. Diese Rückkehr und der Wunsch, sich wieder in Spanien niederlassen zu wollen, unterliegen dann im übrigen wohl der Kontrolle durch das Einwanderungsgesetz. Offenbar hat sich die spanische Regierung gegenüber der Europäischen Gemeinschaft ähnlich beruhigend geäußert, denn Spanien hat keine Erklärung abgegeben, die latente Spanier von den Rechten aus dem EWG-Vertrag ausschließt. Das sah man vermutlich als selbstverständlich an.

Ergänzend sei noch angemerkt, daß die erwähnten Doppelstaatsangehörigkeitsabkommen grundsätzlich nur auf Spanier anwendbar sind, die nach dem Inkrafttreten eines solchen Vertrages die Staatsangehörigkeit eines Vertragsstaates erworben haben. Die Verträge enthalten aber Klauseln, die es ermöglichen, daß auch ein früher eingebürgerter Ex-Spanier die Wirkungen des Vertrages noch für sich geltend macht. So bestimmt z. B. Art. 5 des spanisch-argentinischen Vertrages:

„Los españoles y los argentinos que con anterioridad a la vigencia de este Convenio hubiesen adquirido la nacionalidad argentina o española, respectivamente, podran acogerse a sus beneficios y conservar su nacionalidad de origen, declarando que tal es su voluntad ante las autoridades encargadas de los Registros previstos en el articulo 2.“ (Spanier und Argentinier, die vor dem Inkrafttreten dieses Vertrages die argentinische bzw. die spanische Staatsangehörigkeit erworben haben, können in den Genuß der Vorteile dieses Vertrages kommen und ihre alte Staatsangehörigkeit bewahren, indem sie eine entsprechende Erklärung gegenüber den mit der Führung der in Artikel 2 genannten Register beauftragten Behörden abgeben.)

Bezüglich der Abkömmlinge der von den Abkommen betroffenen Personen gilt nach Ansicht der spanischen Behörden offensichtlich das alte lateinische Adagium *nemo plus iuris transferre potest quam ipse habet* (niemand kann mehr Rechte übertragen als er selbst

²³ El sistema español de doble nacionalidad ante la futura adhesion de España a las Comunidades Europeas (Das spanische System der doppelten Staatsangehörigkeit vor dem Beitritt Spaniens zu den Europäischen Gemeinschaften), Revista de instituciones europeas 1981, S. 685 - 703.

²⁴ Perez Vera, a.a.O., S. 685.

besitzt). Vereinfacht könnte man auch sagen, daß die Kinder „ruhender Spanier“ auch selbst „ruhende Spanier“ sind.

Basierend auf den bisher gemachten Ausführungen könnte man den Eindruck gewinnen, daß die *tratados de doble nacionalidad* zusätzliche Rechte verleihen und die davon betroffenen Personen in einer günstigeren Situation sind, als sie es ohne das Bestehen dieser Abkommen wären. Dieser Eindruck trägt, da in Art. 23 des spanischen Zivilgesetzbuches geregelt ist, daß der Erwerb einer fremden Staatsangehörigkeit grundsätzlich ein Grund für den Verlust der spanischen Staatsangehörigkeit ist, daß jedoch der Erwerb der Staatsangehörigkeit eines lateinamerikanischen Staates und der Staaten Andorra, Äquatorial-Guineas oder Portugal davon ausgenommen ist²⁵. Wird also eine Person spanischer Staatsangehörigkeit in einem lateinamerikanischen Land eingebürgert, mit dem von Spanien kein Abkommen geschlossen wurde, z.B. Mexiko, wird diese Person auch nach der Einbürgerung in Mexiko die spanische Staatsangehörigkeit mit allen sich daraus ergebenden Rechten behalten. Durch den Fortbestand der Gültigkeit des spanischen Passes könnte sich diese Person dann auch als Unionsbürger ausweisen.

Im Zusammenhang mit dieser an sich wohl nicht mehr gewollten Benachteiligung durch die *tratados de doble nacionalidad* wird in den vergangenen Jahren über eine Änderung dieser Abkommen verhandelt. Wichtig und vermutlich exemplarisch ist eine im Jahre 1997 zustande gekommene Änderung des Abkommens mit Nicaragua²⁶. Art. 2 des Änderungsprotokolls gestattet, daß auf die Anwendung des Abkommens verzichtet wird. Die Folge einer solchen Verzichtserklärung durch einen in Lateinamerika eingebürgerten Spanier ist jedoch nicht der Verlust der spanischen Staatsangehörigkeit, sondern gerade das Wiederaufleben sämtlicher mit der spanischen Staatsangehörigkeit verbundenen Rechte auch bei Handhabung des Wohnsitzes in dem betreffenden lateinamerikanischen Staat. Dadurch ist ein solcher Spanier dann auch zum Besitz eines spanischen Passes berechtigt und kann sich deshalb mit einem solchen Pass als europäischer Bürger legitimieren. Offensichtlich hat Spanien vor, auch die übrigen Abkommen mit den anderen lateinamerikanischen Staaten entsprechend zu ändern²⁷. Wenn dies passiert, wird für viele Lateinamerikaner spanischer Abstammung der Zugang zu der europäischen Unionsbürgerschaft erheblich erleichtert.

7. Italien

Italien ist aus Sicht des Staatsangehörigkeitsrechts wegen seines Abkommens mit Argentinien vom 29. Oktober 1971 interessant²⁸. Dieses Abkommen wurde geschlossen,

²⁵ Dazu Gerard-Rene de Groot, Staatsangehörigkeitsrecht im Wandel, (Fußnote 7), S. 180, 189.

²⁶ Protocol adicional de 12 de noviembre de 1997 entre el Reino de España y la Republica de Nicaragua modificando el Convenio de doble nacionalidad de 25 de julio de 1961; siehe <http://www.reicaz.es/extranjeria/legislacion/normas/cdn-04-01.htm> (besucht am 28. August 2000). Das Protokoll ist am 18. März 1999 in Kraft getreten.

²⁷ Dies folgere ich aus dem Aufsatz von Aurelia Alvarez Rodríguez, Modificación del Convenio de doble nacionalidad entre España y Nicaragua, siehe http://www.reicaz.es/extranjeria/revista/001/01_003.htm (besucht am 28. August 2000).

²⁸ Die Ratifikation wurde genehmigt durch Gesetz vom 18. May 1973, Nr. 282, Gazzetta Ufficiale 1973,

weil im 19. und 20. Jahrhundert sehr viele Italiener nach Argentinien ausgewandert sind und heute fast die Hälfte der Bevölkerung Argentiniens italienischer Abstammung ist. Inhaltlich entspricht dieses italienisch-argentinische Abkommen dem Staatsangehörigkeitsabkommen zwischen Spanien und Argentinien. Das Verhältnis zwischen Italien, Argentinien und Spanien war Gegenstand der bekannten Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes vom 7. Juli 1992 im Fall Micheletti²⁹. Mario Vicente Micheletti wurde in Argentinien als Sohn eines italienischen Vaters, der dort eingebürgert war, geboren. Nach seinem Studium der Zahnmedizin in Argentinien kam Mario Vicente Micheletti nach Madrid, um zum einen sein Diplom anerkennen zu lassen und zum anderen, um sich in Madrid als selbständiger Zahnarzt niederzulassen. Die Anerkennung seines Diploms wurde ihm aufgrund eines Abkommens zwischen Spanien und Argentinien gewährt. Nicht gewährt wurde ihm hingegen der Wunsch einer selbständigen Tätigkeit als Zahnarzt. Als Inhaber der italienischen Staatsangehörigkeit berief sich Herr Micheletti daraufhin auf sein Niederlassungsrecht gemäß Artikel 43 EGV. Spanien wollte Herrn Micheletti jedoch nicht als italienischen Staatsangehörigen anerkennen und begründete dies u.a. damit, daß seine italienische Staatsangehörigkeit wegen der Vergleichbarkeit des Abkommens zwischen Italien und Argentinien mit dem zwischen Spanien und Argentinien als "ruhend" anzusehen sei. Weiter beriefen sie sich auf Art. 9 Abs. 9 des spanischen Zivilgesetzbuches, welcher wie folgt zusammengefaßt werden kann: Falls jemand mehrere Staatsangehörigkeiten besitzt, ist die Staatsangehörigkeit des Staates, in dem die betreffende Person ihren Wohnsitz hat, maßgebend. Falls er in einem Drittstaat lebt, ist die Staatsangehörigkeit des Staates maßgebend, in dem er zuletzt seinen gewöhnlichen Aufenthaltsort hatte. Da Spanien Drittstaat in diesem Sinne ist und Micheletti seinen letzten gewöhnlichen Aufenthalt in Argentinien hatte, folgerten die Behörden, daß sie es unter Berücksichtigung dieser Vorschrift mit einem Argentinier und nicht mit einem Italiener zu tun hätten.

Die italienischen Behörden betonten aber, daß das Abkommen zwischen Italien und Argentinien nur die italienischen Staatsangehörigen betrifft, die sich selbst in Argentinien niederlassen, nicht jedoch deren Abkömmlinge. Abkömmlinge von argentinischen Staatsangehörigen mit "ruhender" italienischer Staatsangehörigkeit besitzen somit nach italienischem Recht unabhängig von ihrem dauernden Aufenthaltsort die italienische Staatsangehörigkeit iure sanguinis aufgrund des italienischen Staatsangehörigkeitsgesetzes, mit allen dazugehörenden Rechten. Weiter betonten die italienischen Behörden, daß Spanien nicht die spanische Bestimmung des Art. 9 Abs. 9 des Zivilgesetzbuches benutzen dürfe um Micheletti die Freizügigkeitsrechte des EG-Vertrages zu verweigern.

Schließlich mußte der EuGH in einem Vorabentscheidungsverfahren klären, *"ob es die Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts auf dem Gebiet der Niederlassungsfreiheit einem Mitgliedstaat verwehren, diese Freiheit einem Staatsangehörigen eines anderen Mitgliedstaates, der gleichzeitig die Staatsangehörigkeit eines dritten Staates besitzt, mit der Begründung zu verweigern, daß er nach den Rechtsvorschriften des Aufnahmestaates als*

Nr. 152.

²⁹ Rs C-369/90 - Mario Vincente Micheletti und andere/Delegacion del Gobierno en Cantabria. Siehe zu dieser Entscheidung u.a. Gerard-René de Groot, *Migrantenrecht*, Katern voor de rechtspraktijk 1992, S. 105-110.

Staatsangehöriger des Drittstaates gilt". Der EuGH gelangte zu dem Ergebnis, daß *"...die Festlegung der Voraussetzungen für den Erwerb und den Verlust der Staatsangehörigkeit nach dem internationalen Recht der Zuständigkeit der einzelnen Mitgliedstaaten unterliegt.....und es nicht Sache der Rechtsvorschriften eines Mitgliedsstaates ist, die Wirkungen der Verleihung der Staatsangehörigkeit eines anderen Mitgliedstaates dadurch zu beschränken, daß eine zusätzliche Voraussetzung für die Anerkennung dieser Staatsangehörigkeit im Hinblick auf die Ausübung der im Vertrag vorgesehen Grundfreiheiten verlangt wird"*. Die spanische Forderung, daß Herr Micheletti für den Erwerb der italienischen Staatsangehörigkeit als Voraussetzung für die Inhaberschaft der Grundfreiheiten, den Ort seines gewöhnlichen Aufenthalts nach Italien verlegen müsse, war folglich als Verstoß gegen die Niederlassungsfreiheit von Herrn Micheletti anzusehen.

In der Rechtsprechung des obersten Gerichtshofs Spaniens wurde diese EuGH-Entscheidung in der Folgezeit übrigens nicht beachtet. Es gibt mindestens drei Entscheidungen, in denen italienisch-argentinischen Doppelstaatlern eine Aufenthaltsberechtigung (und deshalb die Unionsbürgerschaft) verwehrt wurden mit der Begründung, daß nur die argentinische Staatsangehörigkeit beachtet werden könne³⁰.

III. Der Einfluß des Europarechts auf das Staatsangehörigkeitsrecht der Mitgliedsstaaten

In vielen Föderationen ist es der Fall, daß das Föderationsrecht das Staatsangehörigkeitsrecht der Mitgliedstaaten beeinflusst. Deutschland ist dafür ein gutes Beispiel. So waren im Reichsgesetz über den Erwerb und Verlust der Staatsangehörigkeit von 1871³¹ die Erwerbs- und Verlustgründe der Staatsangehörigkeit der Bundesstaaten geregelt. Auch in den Vereinigten Staaten³² und in der Schweiz³³ kann man entsprechende Beeinflussungen beobachten.

In der Europäischen Union scheint es aber anders zu sein. Bereits die Zusatzklärung zum Maastrichter Abkommen betont, daß die Mitgliedstaaten die Kompetenz zur Festlegung der Erwerbs- und Verlustgründe der Staatsangehörigkeit haben und diesbezüglich Erklärungen abgeben und diese auch ändern können.

In seiner oben bereits erwähnten Micheletti-Entscheidung legt der EuGH jedoch die Beachtung des Gemeinschaftsrechts als Kompetenzgrenze fest. Problematisch daran ist, daß es keine Verordnungen oder Richtlinien im Bereich des Staatsangehörigkeitsrechts gibt. Welches Gemeinschaftsrecht begrenzt dann aber die mitgliedstaatliche Kompetenz? Welches Gemeinschaftsrecht kann dann überhaupt verletzt werden?

³⁰ Siehe u.a. RJ 1996\8171; dazu *Gerard-René de Groot*, Negeert Spanje de Micheletti-beslissing van het Europese Hof van Justitie?, *Migrantenrecht* 1998, S. 117, 118.

³¹ Gesetz über den Erwerb und den Verlust der Reichs- und Staatsangehörigkeit vom 01. Juni 1870, RGBl. 1870, S. 355.

³² Siehe Art. I, sec. 8, clause 4 der Verfassung der Vereinigten Staaten; Sec. 1 des 14. Amendments.

³³ Siehe Art. 44 der Bundesverfassung vom 29. Mai 1874.

Ich bin der Ansicht, daß Gemeinschaftsrecht tatsächlich durch mitgliedstaatliche Regelungen aus dem Bereich des Staatsangehörigkeitsrechts verletzt werden kann. Dazu möchte ich im Folgenden einige Beispiele aufzeigen.

Bei mitgliedstaatlichen Regelungen des Staatsangehörigkeitsrechts muß zunächst auf die Freizügigkeitsgarantien des EG-Abkommens geachtet werden. Das EG-Recht kann beispielsweise, unter bestimmten weiteren Bedingungen, durch eine Regelung, die besagt, daß die Staatsangehörigkeit im Falle eines dauernden Aufenthalts in einem anderen Mitgliedstaat untergeht, verletzt werden. In diese Richtung gehende Bestimmungen gibt es in den Niederlanden (Art. 15 lit. c niederländisches StAG), in Belgien (Art. 22 Abs. 1 unter 5 belgisches StAG), in Luxemburg (Art. 25 Abs. 8 luxemburgisches StAG) und in sämtlichen skandinavischen Staaten (Art. 8 Abs. 1 dänisches StAG; Art. 8b finnisches StAG; Art. 8 isländisches StAG; Art. 8 norwegisches StAG; Art. 14 swedisches StAG).

Unter bestimmten Bedingungen könnte auch die Regelung, daß durch die Geburt in einem anderen Mitgliedstaat die Staatsangehörigkeit nicht erworben wird, einen Verstoß gegen geltendes Europarecht darstellen. Die Geburt im Ausland ist, unter weiteren Voraussetzungen, in Belgien (Art. 8 belgisches StAG), Deutschland (Par. 4 Abs. 4 StAG), Großbritannien (Sect. 1 Abs. 3 und 4 britisches StAG), Irland (Sect. 7 Abs. 2 in Verbindung mit Sect. 27 irisches StAG) und Portugal (Art. 1 Abs. 1 lit. b portugiesisches StAG) als Erwerbsverhinderungsgrund im Staatsangehörigkeitsrecht enthalten. In Deutschland beispielsweise ist seit dem 01. Januar 2000 geregelt, daß im Ausland geborene Abkömmlinge eines deutschen Staatsangehörigen nicht mehr die deutsche Staatsangehörigkeit erwerben, wenn die deutschen Eltern ebenfalls im Ausland geboren wurden, es sei denn dieses würde zur Staatenlosigkeit der Abkömmlinge in zweiter Generation führen oder die deutschen Eltern geben eine Erklärung vor dem deutschen Konsulat ab. Der Hintergrund dieser Bestimmung ist der Gedanke des *genuine link*, also die Idee der richtigen Verbindung zu dem Staat, dessen Staatsangehörigkeit man erwirbt. Der Gedanke des *genuine link* kommt im deutschen Recht umgekehrt im positiven Sinn in den Regelungen, in denen in Deutschland geborenen Kindern von Ausländern aufgrund des andauernden gewöhnlichen Aufenthalts der Eltern in Deutschland die deutsche Staatsangehörigkeit verliehen wird, zum Ausdruck.

Doch zurück zu Staatsangehörigkeitsregelungen der Mitgliedstaaten, die gegen Europarecht verstoßen könnten. Eine solche Regelung möchte ich anhand eines konkreten Beispiels aufzeigen. Vor einigen Jahren ist beim niederländischen Parlament ein Gesetzesentwurf³⁴ eingereicht worden, der vorsah, daß die niederländische Staatsangehörigkeit einer Person dann untergeht, wenn die betreffende Person ihren gewöhnlichen Aufenthalt während eines ununterbrochenen Zeitraumes von zehn Jahren im Ausland hatte, falls diese Person neben der niederländischen Staatsangehörigkeit noch eine andere Staatsangehörigkeit besitzt. Eine solche Regelung wäre insbesondere sehr problematisch, wenn die andere, nicht-niederländische Staatsangehörigkeit, die eines Nicht-EU-Staates ist. So kommt es nicht selten vor, daß Personen sowohl die niederländische als auch die venezolanische Staatsangehörigkeit oder die niederländische und die argentinische Staats-

³⁴ Gesetzesentwurf 23 029 (R1461) eingereicht am 25. Februar 1993.

angehörigkeit besitzen. Angenommen, eine solche Person hätte ihren gewöhnlichen Aufenthalt während eines ununterbrochenen Zeitraumes von zehn Jahren in Deutschland, dann würde nach dem damaligen niederländischen Gesetzesentwurf die niederländische Staatsangehörigkeit erlöschen. Dadurch würden aber gleichzeitig die an die niederländische Staatsangehörigkeit geknüpften europarechtlichen Freizügigkeitsrechte untergehen, was zur Folge hätte, daß einem dauernden Aufenthalt in Deutschland ebenfalls der Boden entzogen wäre. Die Alternative, vorbeugend die venezolanische oder die argentinische Staatsangehörigkeit aufzugeben, besteht nicht, da eine solche Verzichtsmöglichkeit nach venezolanischem Recht nicht möglich ist. Deshalb bin ich der Ansicht, daß dieser niederländische Gesetzesentwurf gegen Europarecht verstoßen hätte. Bei näherer Betrachtung hatte übrigens auch die niederländische Regierung erhebliche Zweifel, ob die vorgeschlagene Regelung mit den EG-Recht zu vereinbaren war. Daher wurde der Gesetzesentwurf bereits am 16. September 1993 erheblich abgeändert, u.a. durch Hinzufügung einer Regelung, wonach die niederländische Staatsangehörigkeit nicht untergehen kann, wenn die betreffende Person ihren dauernden Aufenthalt in dem Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaates der Europäischen Union hat.

Eine Verletzung von EG-Recht, genauer der in Art. 10 EG-Abkommen vorgeschriebenen Solidaritätsverpflichtung der Mitgliedstaaten, könnte meines Erachtens unter Umständen auch angenommen werden, wenn ein Mitgliedstaat der ganzen Bevölkerung oder großen Bevölkerungsteilen eines Drittstaates die Staatsangehörigkeit verleiht, ohne dieses vorher auf Gemeinschaftsebene abzusprechen. In den Niederlanden ist beispielsweise ernsthaft darüber diskutiert worden, der ganzen Bevölkerung der ehemaligen Kolonie Surinam die niederländische Staatsangehörigkeit zu gewähren³⁵. Dadurch würde die gesamte Bevölkerung Surinams zu Unionsbürgern, was wohl eine Vereinbarung mit den anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union erfordern würde, um das Prinzip der Gemeinschaftstreue nicht zu verletzen³⁶.

Schließlich ist es denkbar, daß der Entzug der Staatsangehörigkeit unter Verletzung des Völkerrechts gemeinschaftsrechtlich andere Folgen hat als nach allgemeinem Völkerrecht. Der Entzug einer Staatsangehörigkeit aus einem ethnischen Grund, aufgrund der Rasse oder auch wegen der Religion, führt regelmäßig zur Völkerrechtswidrigkeit dieses Entzugs. Aus der Völkerrechtswidrigkeit läßt sich aber nach herrschender Meinung nicht die Nichtigkeit des Entzugs ableiten, sondern es wird von der, wenn auch völkerrechtswidrigen, Staatenlosigkeit des Betroffenen ausgegangen. Dadurch kommen die die Staatenlosigkeit bekämpfenden internationalen Regelungen zur Anwendung, beispielsweise das Recht Staatenloser, unter privilegierten Bedingungen eingebürgert zu werden. Dieses ist jedoch nur die völkerrechtliche Perspektive. In gemeinschaftsrechtlicher Sicht steht ein anderer rechtlicher Mechanismus zur Verfügung. Entzieht ein Mitgliedstaat der Europäischen Union einem seiner Staatsangehörigen in völkerrechtswidriger Weise die Staatsangehörigkeit, haben meines Erachtens die anderen Mitgliedstaaten und die Organe der Europäischen Union das Recht zu sagen, daß aus ihrer Perspektive der Betroffene

³⁵ Der damalige Ministerpräsident *Ruud Lubbers* erwähnte Anfang der neunziger Jahre in einer Rede eine solche Staatsangehörigkeitsverleihung für die Bevölkerung Surinams als politische Möglichkeit.

³⁶ Dazu bereits: *Albert Bleckmann*, DVBl. 1976, S. 483; siehe weiter *Eberhard Grabitz*, Kommentar zum EWG-Vertrag, München, Loseblattkommentar, Anmerkung 15 zu Art. 5 EWG-Vertrag.

immer noch Unionsbürger ist. Ich vermute, daß bei Auftreten eines solchen Falles, der EuGH einen in diese Richtung weisenden Weg einschlagen wird.

IV. Mögliche zukünftige Entwicklungen

Es ist abschließend der Blick in die Zukunft zu richten, um zu fragen, wie sich das Verhältnis zwischen der mitgliedstaatlichen Staatsangehörigkeit und der Unionsbürgerschaft entwickeln wird. Ich halte es für sehr wahrscheinlich, daß die Europäische Union innerhalb der nächsten zehn, vielleicht fünfzehn Jahre, allmählich versuchen wird, die Erwerbs- und Verlustgründe der mitgliedstaatlichen Staatsangehörigkeit zu beeinflussen. Ganz bewußt formuliere ich vorsichtig "versuchen....zu beeinflussen".

Zunächst ist es wichtig festzustellen, daß Spanien wegen der Auswirkungen des italienisch-argentinischen Abkommens verärgert ist. Die Rechtsprechung des obersten Gerichtshofes Spaniens bleibt, wie bereits oben erwähnt, bei der Ablehnung von Niederlassungsgesuchen von argentinisch-italienischen Doppelstaatlern. Andererseits versucht Spanien nun durch Zusatzprotokolle zu den Staatsangehörigkeitsabkommen mit lateinamerikanischen Staaten, den Zugang für spanisch-lateinamerikanische Doppelbürger zu der Unionsbürgerschaft zu erleichtern. Vorstellbar ist, daß Spanien versucht darauf hinzuwirken, daß der EU gewisse Befugnisse auf dem Gebiet des Staatsangehörigkeitsrechts übertragen werden, mit dem Ziel zu vermeiden, daß zu viele argentinisch-italienische Doppelbürger sich als Unionsbürger in Spanien niederlassen.

Von großer Bedeutung ist zweitens die Diskussion über die Stellung von Drittstaatsangehörigen, die sich langfristig in der EU aufhalten. Zur Verbesserung der Rechtslage dieser Drittstaatsangehörigen bieten sich zwei Möglichkeiten, die auch in der "Erklärung von Tampere" vom 15./16. Oktober 1999 erwähnt sind.

Die erste Möglichkeit ist das Gewähren von Grundfreiheiten gegenüber den aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen, die schon eine bestimmte Zeit, beispielsweise fünf Jahre³⁷, in dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates ihren gewöhnlichen Aufenthaltsort hatten. Eine solche Regelung käme der Vermittlung einer "europäischen Bürgerschaft" ohne Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates sehr nahe. Es wäre in einem solchen Falle notwendig zu regeln, unter welchen Umständen diese Rechtsstellung wieder untergeht und welchen Einfluß diese Rechtsstellung auf Abkömmlinge hat, die außerhalb der EU geboren werden. Wenn die Europäische Union in einer Verordnung die Erwerbs- und Verlustgründe dieser Rechtsstellung selbst regeln würde, könnte man diese „quasi-europäische Bürgerschaft“ mit der im Jahre 1913 im Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz bestehenden Regelung vergleichen, wonach es in gewissen Fällen die Möglichkeit gab, die unmittelbare Reichsstaatsangehörigkeit trotz fehlender Staatsangehörigkeit eines Bundstaates zu besitzen³⁸.

³⁷ So Art. 5 des Vorschlags für eine Richtlinie des Rates betreffend den Status der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen, KOM (2001) 127 vom 13. März 2001: "Die Mitgliedstaaten erteilen den Status eines langfristig Aufenthaltsberechtigten an Drittstaatsangehörige, die sich seit fünf Jahren ununterbrochen rechtmäßig im Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaats aufhalten."

³⁸ Es fällt allerdings auf, daß im Vorschlag für eine Richtlinie des Rates betreffend den Status der lang-

Zum zweiten bietet sich aber auch die oben bereits erwähnte Möglichkeit, daß die Europäische Union Einfluß auf die Erwerbs- und Verlustgründe der Staatsangehörigkeit der Mitgliedstaaten nimmt, um so den Drittstaatsangehörigen in allen Mitgliedstaaten unter ähnlichen Bedingungen Zugang zu der Staatsangehörigkeit des Mitgliedstaates und damit zu der Unionsbürgerschaft zu verschaffen.

Es ist schwierig zu beurteilen, welche der beiden genannten Möglichkeiten die bessere ist. Eine Kombination von beiden Möglichkeiten ist selbstverständlich auch denkbar.

Falls die Union versuchen möchte, die Erwerbs- und Verlustgründe der Staatsangehörigkeit der Mitgliedstaaten zu beeinflussen und zu harmonisieren, ist meines Erachtens das am 06. November 1997 im Rahmen des Europarates in Strassburg geschlossene "Europäische Übereinkommen über die Staatsangehörigkeit"³⁹ als sehr interessant zu berücksichtigen. Das Abkommen ist zwar noch nicht von Deutschland, aber inzwischen (Stand Dezember 2001) von 22 anderen europäischen Staaten unterzeichnet worden, darunter auch viele Mitgliedstaaten der EU. Sieben Staaten haben dieses Abkommen bis jetzt ratifiziert. Am 01. März 2000 ist es durch die Ratifikation von Österreich, der Slowakei und Moldavien in Kraft getreten. Inzwischen haben auch Schweden, die Niederlande, Portugal und Ungarn das Abkommen ratifiziert. Es wäre durchaus interessant, wenn sämtliche Mitgliedstaaten der EU dieses Abkommen ratifizieren würden, weil darin Erwerbs- und Verlustgründe bezüglich der Staatsangehörigkeit enthalten sind⁴⁰. In Art. 7 und 8 des Abkommens wird abschließend aufgelistet, welche Gründe zum Verlust einer Staatsangehörigkeit führen dürfen⁴¹. Art. 6 enthält Vorschriften über den Erwerb der Staatsangehörigkeit.⁴²

Am 08. und 09. Oktober 2001 fand in Straßburg die zweite Europäische Konferenz zum Staatsangehörigkeitsrecht statt im Rahmen derer insbesondere diskutiert wurde, ob die

fristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen vom 13. März 2001 die Regelung der Aberkennung des Status eines langfristig Aufenthaltsberechtigten in Art. 10 in Bezug auf einigen wichtigen Punkten den Mitgliedstaaten überlassen wird. So bestimmt Abs. 1 lit. a: „Die Mitgliedstaaten erkennen dem Drittstaatsangehörigen den Status eines langfristig Aufenthaltsberechtigten ab, wenn a) er sich während eines Zeitraumes von zwei aufeinanderfolgenden Jahren nicht in ihrem Hoheitsgebiet aufgehalten hat; die Mitgliedstaaten können Ausnahmen im Falle einer Abwesenheit wegen militärischer Verpflichtungen, einer Entsendung aus beruflichen Gründen, eines Studiums oder Forschungsarbeiten, einer schweren Krankheit, Schwangerschaft und Mutterschaft vorsehen.“ Abs. 3 geht erstaunlicherweise dann noch weiter und bestimmt: „Die Mitgliedstaaten können vorsehen, daß eine Abwesenheit von mehr als zwei Jahren oder eine Abwesenheit, für die keiner der in Absatz 1 genannten Gründe vorliegt, nicht die Aberkennung des Status bewirkt.“

³⁹ ETS Nr. 166; deutsche Übersetzung in *Kay Hailbronner/Günter Renner/Christine Kreuzer*, Staatsangehörigkeitsrecht, 3. Auflage, München 2001, S. 1042-1056.

⁴⁰ Siehe zu dem Europäischen Staatsangehörigkeitsabkommen *Gerard-René de Groot*, *The European convention on nationality: A step towards a ius commune in the field of nationality law*, Maastricht Journal of European and Comparative Law 2000, S. 117-157.

⁴¹ Siehe dazu in rechtsvergleichender Perspektive *Gerard-René de Groot*, *Loss of nationality, A critical inventory*, in: David A. Martin/Kay Hailbronner, *Rights and Duties of Dual Nationals: Evolution and Prospects*, Kluwer Law International, The Hague/London/Boston 2002 (chapter 2).

⁴² Siehe dazu in rechtsvergleichender Perspektive *Gerard-René de Groot*, *The acquisition of nationality ex lege or by lodging a declaration of option*, Report for the Second European Conference on Nationality, Council of Europe, Strasbourg 2001.

Bestimmungen über den Erwerb von Staatsangehörigkeiten durch Zusatzprotokolle etwas verschärft werden sollen.

Insgesamt ist es durchaus vorstellbar, daß diesem Übereinkommen auch innerhalb der Europäischen Union eine gewisse Rolle zuteil werden wird. Wenn die Europäische Union fordern würde, daß die Mitgliedstaaten der Union dem Europäischen Übereinkommen über die Staatsangehörigkeit beitreten, wäre dies ein eleganter Weg, auf indirekte Art und Weise auf die mitgliedstaatlichen Staatsangehörigkeitsregelungen Einfluß zu nehmen.

Schließlich ist bei der hier behandelten Problematik der enge Zusammenhang zwischen Ausländerrecht und Staatsangehörigkeitsrecht zu beachten. Es ist festzustellen, daß die Europäische Union versucht, immer mehr Einfluß auf die Regelungen der Mitgliedstaaten in diesem Bereich zu nehmen. Die Asylbestimmungen sollen harmonisiert und vielleicht sogar vereinheitlicht werden, das übrige Ausländerrecht dürfte bald folgen. Vor diesem Hintergrund steigt die Wahrscheinlichkeit, daß die Union auch versuchen wird, die Regelungen bezüglich der Einbürgerung zu beeinflussen. Damit wäre bereits ein wichtiger Schritt auf dem Gebiet des Staatsangehörigkeitsrechts getan.